

**LE JUGE ADMINISTRATIF CAMEROUNAIS ET LA PROTECTION  
DE LA PROPRIETE PRIVEE FACE AUX EMPIETEMENTS DE  
L'ADMINISTRATION**

\*\*\*\*\*  
**Cour Suprême du Cameroun, Assemblée Plénière, arrêt du 16 Août 1990, Albert ONO  
NGAFOR contre Etat du Cameroun<sup>1</sup>.**  
\*\*\*\*\*

Cameroun. Droit de propriété -- 1 -- Arrêté préfectoral ordonnant une destruction de clôture -- Acte pris et exécuté pour un motif déguisé visant à donner satisfaction à un tiers dans l'arbitrage d'un litige foncier -- Détournement de pouvoir -- 2-- Responsabilité de l'Etat pour illégalité fautive de l'acte -- Réparation intégrale du préjudice.

*La Cour....*

Considérant que par déclaration faite le 14 Août 1985 au Greffe du Tribunal de Première Instance de Ngaoundéré, le sieur Norbert N., représentant de l'Etat du Cameroun dans l'affaire opposant ce dernier à Albert ONO NGAFOR devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême, a interjeté appel contre le jugement n°24/83-84 rendu le 14 juin 1984 par cette dernière juridiction dans ladite affaire; Que par son mémoire en réponse déposé au Greffe de la Cour Suprême le 14 Février 1986, Maître B.A. MUNA, conseil du sieur NGAFOR a relevé appel incident contre le jugement entrepris au nom et pour le compte de son client;

Considérant que ces appels sont recevables pour avoir été relevés dans les forme et délai de la loi;

Considérant que par requête en date du 7 Septembre 1981 enregistré le 19 Septembre 1981 sous le n°904 au Greffe de la Chambre Administrative de la Cour Suprême, le sieur Albert ONO NGAFOR, propriétaire de *Macho Comprehensive high School*, situé à Atouakom, Mankon, Bamenda, a intenté une action tendant à demander à ladite juridiction de déclarer illégal l'arrêté préfectoral n°25/PO/E29/712/S.1 signé le 19 Janvier 1981 par le Préfet de Mezam, ensemble l'action entreprise par ladite préfecture en exécution de ladite décision;

Considérant qu'il ressort de ladite requête que le 19 janvier 1981, le Préfet du département de Mezam avait signé l'arrêté préfectoral suscité ainsi libellé :

---

<sup>1</sup> Arrêt publié sans commentaire au Recueil PENANT n°812, Mai-Juin 1993, pp. 245-250.

Le Préfet du département du Mezam : ... arrête :

**Article 1er** : Est à compter de la date de signature du présent arrêté, ordonnée la destruction des clôture et portail construits par M. Albert ONO NGAFOR sur le terrain litigieux sis à Atouakam, Mankon, sur l'emplacement actuel du collège " Macho comprehensive high School " ;

**Article 2** : Monsieur Albert ONO NGAFOR supportera le coût des réalisations;

**Article 3** : Le Sous-Préfet de Bamenda centre et les forces de l'ordre sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent arrêté qui sera enregistré et communiqué partout où besoin sera.

Que le 21 Janvier 1981, en exécution dudit arrêté, le Sous-Préfet de Bamenda centre, M. ENON ENON Samuel, a réquisitionné les éléments des forces de l'ordre et quelques prisonniers qu'il a conduits sur les lieux et qui ont démolie l'entièvre clôture du Collège Macho; qu'après la destruction de la clôture, le Sous-Préfet susnommé a laissé les prisonniers pénétrer dans les dortoirs du Collège et détruire de nombreux objets appartenant aux étudiants; Que par suite l'établissement Macho est resté fermé pendant sept jours, ceci entraînant une baisse de sa réputation;

Considérant que dans sa requête, Albert ONO NGAFOR demandait l'annulation pour illégalité de l'arrêté préfectoral suscité et la condamnation de l'Etat du Cameroun à lui payer la somme de 50.000.000 de Francs C.F.A., toutes cause de préjudice confondues, à titre de dommages et intérêts réparateurs du préjudice subi du fait de la destruction de la clôture de son établissement, du trouble de jouissance et de la baisse considérable de la réputation dudit établissement;

Considérant que le sieur NGAFOR a versé aux débats un rapport d'expertise établi par le " Buban Ngu Design Group " B.P. 1783 Yaoundé, qui évaluait le préjudice causé par la destruction de la clôture du collège Macho à la somme de 15.927.000 francs;

Considérant que l'Etat du Cameroun a conclu au rejet du recours du sieur NGAFOR, estimant que ce dernier a tout simplement exposé ces faits de la cause sans démontrer non seulement la faute de l'autorité administrative qui agissait dans le cadre de la mission générale de maintien de l'ordre public perturbé, mais aussi le rapport de causalité;

Qu'en réponse, Maître MUNA, conseil du sieur NGAFOR, dans son mémoire du 13 Mars 1982, a constaté que l'Etat du Cameroun dans sa défense ne nie pas le fait que l'arrêté préfectoral du 19 Janvier 1981 était signé par le Préfet de Mezam ou celui que les murs de la clôture du collège étaient détruits en exécution dudit arrêté; que d'une part, aucun texte n'existe permettant aux autorités administratives de détruire les propriétés privées et que, d'autre part, l'action des autorités administratives de Mezam était encore manifestement illégale, s'agissant dans ce cas d'une tenue de palabre pour l'établissement d'un titre foncier au profit du sieur NGAFOR ;

Considérant que par jugement en date du 14 Juin 1984, la Chambre Administrative de la Cour Suprême a déclaré la demande d'Albert ONO NGAFOR recevable en la forme et justifiée quant au fond et a condamné l'Etat du Cameroun à lui payer la somme de 12.000.000 francs à titre de dommages-intérêts, en réparation du préjudice subi.

Considérant qu'au soutien de son appel, le sieur MENDEY MERKLE Norbert, représentant de l'Etat du Cameroun, a déposé un mémoire ampliatif dans les délais légaux ; que Maître P.A. MUNA, conseil du sieur Albert ONO NGAFOR, a déposé son mémoire en réponse dans les délais fixés;

Que l'affaire est en état;

Considérant que de la lecture attentive du mémoire ampliatif de l'appelant, il ressort que le moyen d'appel est pris de ce que les premiers juges n'ont pas fait une exacte appréciation des faits de la cause ni une saine application de la loi;

Que le dit moyen d'appel est ainsi développé :

Considérant que le premier juge affirme que l'arrêté n°25/PO/B29/712 du 19 Janvier 1981 susvisé a été pris par l'autorité administrative non dans un but de maintien de l'ordre public mais soutient-il pour donner satisfaction à un tiers, dans l'arbitrage d'un litige foncier, au détriment du sieur Albert ONO NGAFOR; cet acte constituant un détournement de pouvoir;

Mais considérant qu'une telle relation des faits est bien éloignée de la réalité et ne peut être établie avec certitude; Qu'au surplus, l'attribution de la somme de 12.000.000 de francs ne repose sur aucun élément précis de fait ni de droit; Que dès lors il est constant que le premier juge n'a pas fait une exacte appréciation des faits de la cause ni une saine application de la loi "

Considérant que Maître B.A. MUNA dans son mémoire en réponse déposé au Greffe de la Cour Suprême le 14 Février 1986, tout en soulignant que le mémoire ampliatif de l'Etat du Cameroun ne soulève aucun moyen de droit et n'apporte aucun élément nouveau qui permettrait la révision du jugement entrepris, a déclaré interjeter appel incident au nom et pour le compte de son client, en application de l'article 87 de loi n°75/17 du 8 Décembre 1975 fixant la procédure devant la Cour Suprême statuant en matière administrative, demande que les dommages et intérêts réparateurs du préjudice subi par ce dernier soient portés à 50.000.000 de francs, valeur du préjudice réellement subi, dit-il, selon l'évaluation de l'expert; Considérant que l'article 29 de la loi n°75/17 du 8 Décembre 1975 suscité exige que le mémoire ampliatif doit contenir entre autres l'exposé des faits qui servent de base à la demande et des moyens;

Considérant que l'Etat du Cameroun dans son mémoire ampliatif déposé au Greffe le 31 Décembre 1985 et enregistré sous le n°1352, ne vise aucun texte de loi que la décision entreprise aurait violé ou faussement appliqué; que, d'autre part, il ne développe ni ne justifie ses affirmations suivant lesquelles : **aº)** " Une telle relation des faits est bien éloignée de la réalité et ne peut être établie avec certitude "; **bº)** " L'attribution de 12.000.000.francs ne repose sur aucun élément précis de fait ou de droit "; **cº)** " Le premier juge n'a pas fait une exacte appréciation des faits de la cause ni une saine application de la loi ";

Considérant qu'il en résulte que l'Etat du Cameroun n'a pas exposé en termes clairs les faits qui servent de base de son appel. Alors et surtout que pour déclarer illégal l'arrêté préfectoral suscité et les actes de destruction perpétrés par les autorités administratives de la préfecture de Bamenda, en exécution dudit arrêté et condamner l'Etat du Cameroun au paiement de la somme de 12.000.000. de francs à verser à Abert ONO NGAFOR à titre de dommages intérêts, le jugement entrepris énonçait : " Attendu en droit que l'excès de pouvoir est constitué entre autres hypothèses par le détournement de pouvoir;

Que le détournement de pouvoir est caractérisé par l'exercice d'un pouvoir pour un objet autre que celui en vue duquel il a été conféré par la loi; que cette notion est appliquée par la jurisprudence notamment lorsque l'acte administratif est étranger à tout intérêt public ou lorsqu'il est pris dans l'intérêt public mais n'est pas celui pour lequel les pouvoirs nécessaires pour prendre l'acte ont été conférés à son auteur.

Attendu qu'il résulte de l'instruction que la décision attaquée a été prise non pour des motifs de maintien de l'ordre ou de la sécurité publique mais pour un motif déguisé visant à donner satisfaction à un tiers dans l'arbitrage d'un litige foncier, par ledit Préfet, au détriment du requérant;

Attendu que ce règlement est intervenu en marge des articles 5, alinéa 5, de l'ordonnance n°74/1 du 6 juillet 1974 sur les litiges fonciers, 16 et suivants du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 sur la procédure d'immatriculation de terrain; que la décision en cause n'est pas davantage justifiée par les allusions faites à " l'état d'urgence " auquel n'était du reste pas soumis le département de Mezam;

Attendu dans ces conditions que Albert ONO NGAFOR est fondé à soutenir que ce Préfet de Bamenda a usé de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés;

Et attendu que les agissements incriminés sont constitutifs de faute qui engage la responsabilité de l'Etat; Que compte tenu des éléments de préjudice dont la justification est apportée par le requérant, il sera fait une justice appréciation des circonstances de la cause en condamnant l'Etat à lui payer la somme de douze millions de francs de dommages-intérêts;

Considérant qu'il s'en suit que c'est pour des motifs pertinents que le jugement entrepris a déclaré fondée l'action du sieur Albert ONO NGAFOR, a implicitement mais nécessairement annulé l'arrêté préfectoral n°25/PO/E29/712/51 du 19 janvier 1981, a déclaré l'Etat du Cameroun responsable des agissements fautifs de ses agents et l'a condamné à payer des dommages intérêts au requérant;

Considérant qu'il y a lieu de noter que l'Etat du Cameroun n'a pas contesté les affirmations de Maître MUNA contenues dans son mémoire en réponse en date du 13 mars 1982, déposé au Greffe de la Chambre Administrative le 18 mars 1982 et enregistré sous le n°453, selon lesquelles " dans le cas d'espèce, l'action des autorités administratives de Mezam était encore manifestement illégale parce qu'il s'agissait d'une tenue de palabre pour l'établissement d'un titre foncier au profit de M.NGAFOR ".

Qu'il n'a davantage porté la moindre critique à l'encontre du rapport d'expertise établi par le " Buban Ngu Design Group " déposé au Greffe de la Chambre Administrative par le requérant le

10 novembre 1981 et enregistré sous le n°93 et qui évaluait le préjudice causé au sieur NGAFOR par la destruction de la clôture de son collège à 15.927.000 francs;

Considérant qu'une telle attitude de l'Etat ne fait que confirmer son acquiescement des affirmations de Maître MUNA ainsi que les conclusions de l'expert sur la valeur du préjudice résultant de la destruction de la clôture du collège Macho ;

Considérant qu'il en résulte de ce qui précède que l'appel de l'Etat du Cameroun n'est pas fondé ;

Considérant que c'était donc à bon droit que les premiers juges ont retenu le principe même de la réparation du préjudice subi par le sieur NGAFOR;

Mais qu'il ne pouvait, sans la moindre critique de l'évaluation de l'expert, allouer une somme inférieure à celle retenu par ce dernier comme représentant la valeur du préjudice subi par la victime Albert ONO NGAFOR, sans violer le principe suivant lequel " un dommage n'est réparé parfaitement que par le rétablissement des choses dans l'état antérieur ou la fourniture des choses semblables à celles qui ont été détruites ou détournées " ; Considérant que suivant le même principe et " en ce qui concerne l'indemnité du dommage, c'est tout le dommage existant, mais seulement ce dommage, qui doit être couvert " ; Qu'il en résulte que les dommages-interêts ne doivent ni dépasser ni être inférieurs à la valeur du préjudice subi.

Qu'il est de jurisprudence constante que si l'évaluation des dommages-intérêts relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, cela n'est vrai que dans les limites de la réparation intégrale du préjudice subi et que si la réparation du dommage résultant d'une infraction pénale ne peut procurer aucun profit à celui qui a été victime, cette réparation ne peut non plus lui occasionner une perte et doit être intégrale;

Considérant que c'est donc à tort que les premiers juges n'ont alloué que la somme de 12.000.000 de francs à Albert ONO NGAFOR à titre de dommages-interêts, cette somme étant inférieure à la valeur du préjudice réellement subi par ce dernier; que cette réparation dudit préjudice par les premiers juges n'est donc pas intégrale et occasionne une perte à la victime;

Considérant que le jugement entrepris n'a, en ce faisant, respecté les principes jurisprudentiels ci-dessus énoncés; alors et surtout que les conclusions de l'expert sur l'évaluation du préjudice

résultant de l'acte de destruction reproché à l'Etat n'ont jamais été mises en cause par aucune des parties au procès ;

Considérant que ledit rapport d'expertise ne présentant aucune faille doit être accepté par la Cour de céans comme le reflet de la réalité; qu'il y a donc lieu de réparer ce manquement de jugement entrepris en dédommageant intégralement le sieur Albert ONO NGAFOR du préjudice par lui subi en lui allouant la somme correspondante à celle fixée par l'expert comme étant la valeur réelle dudit préjudice;

Qu'il échet donc d'infirmer le jugement entrepris sur ce point et en évoquant et statuant à nouveau, porter les dommages-interêts réparateurs du préjudice subi par le sieur Albert ONO NGAFOR du fait de la destruction de murs de la clôture du collège Macho à 15.927.000 francs CFA.

**NOTE****Célestin KEUTCHA TCHAPNGA*****Docteur en Droit de l'Université d'Aix-Marseille III******Habilité à Diriger les Recherches.******Chargé de Cours à l'Université de Dschang. F.S.J.P.******Chef de Département de Droit Public et Science Politique***

En droit positif camerounais, le législateur<sup>2</sup> et la jurisprudence<sup>3</sup> admettent sans difficulté que les dommages causés par des décisions administratives, même qualifiées d'actes de police, peuvent engager la responsabilité de l'Etat et de ses démembrements lorsqu'elles sont entachées d'une illégalité<sup>4</sup>. Le droit à indemnité en cas de détournement de pouvoir s'impose donc avec énergie toutes les fois qu'un acte administratif illégal porte une atteinte directe aux droits des particuliers.

Tel est le sens d'une jurisprudence bien établie<sup>5</sup> que confirme et actualise de manière fort intéressante l'affaire Albert ONO NGAFOR contre Etat du Cameroun ci-dessus reproduite, révélée par l'arrêt de l'Assemblée Plénière de la Cour Suprême du 16 Août 1990, dont il convient de rappeler les faits :

---

<sup>2</sup> Aux termes de l'article 9 alinéa 2 (b) de l'ordonnance n°72/6 du 26 Août 1972 fixant l'organisation de la Cour Suprême, modifiée par la loi n° 76/28 du 14 Décembre 1976, les actions en indemnisation doivent résulter d'un " préjudice causé par un acte administratif ".

<sup>3</sup> Le principe de la réparation par l'administration du préjudice résultant de l'illégalité fautive de son acte est consacré par une jurisprudence constante. En ce sens, voir à titre d'exemple, C.S./ C.A., jugement du 19 Décembre 1975, MENDOUGA Gérard c/ Etat du Cameroun; C.S./ C.A., jugement n°48 du 4 Mars 1976, TAGNY KAMENI Joseph c/ Etat du Cameroun; C.S./ A.P., arrêt du 24 Mars 1983, NJIKIAKAM TOWA Maurice c/ Etat du Cameroun, *Note KAMTO Maurice*, in Recueil Penant 1985, pp. 347-361.

<sup>4</sup> L'illégalité d'une décision administrative peut parfois ne pas entraîner la responsabilité d'une collectivité publique lorsqu'elle n'a pas occasionné de préjudice indemnisable, soit qu'elle n'ait exercé aucune influence sur la situation de fait, soit surtout qu'il n'y ait pas lien de causalité entre l'illégalité commise et le dommage subi. Bien plus, cette responsabilité peut être atténuée ou exonérée en présence d'une faute de la victime de l'illégalité.

<sup>5</sup> Cf. C.F.J./ S.C.A.Y, arrêt n°44 du 30 Avril 1968, ESSIANE AKA'A Jean contre Etat du Cameroun Oriental, in MBOUYOM (F.X.), *Recueil des Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative de la Cour Fédérale de Justice, 1962-1970*, Yaoundé, Ed. SODEAM, 1971, pp. 254-259.

Par arrêté n°25/PO./E.29 /712 /S.1 du 19 Janvier 1981, le Préfet du département du Mezam a ordonné la destruction des clôture et portail du Collège " Macho Comprehensive Hight School " appartenant au sieur Albert ONO NGAFOR et situé à Atouakom, Mankon, en estimant qu'ils avaient été construits sur un terrain litigieux.

Le 21 Janvier 1981, en exécution dudit arrêté, le sous-Préfet de Bamenda centre, M. ENON ENON Samuel, a réquisitionné les éléments des forces de l'ordre et quelques prisonniers qu'il a conduits sur les lieux pour démolir entièrement la clôture du Collège Macho. Bien après, il a laissé les prisonniers pénétrer dans les dortoirs du Collège et détruire de nombreux objets appartenant aux étudiants. Ce qui a entraîné la fermeture de l'établissement pendant sept jours et, par suite, une baisse de sa réputation.

Telles sont les raisons qui vont décider le recourant, après avoir fait établir un rapport d'expertise qui évaluait le préjudice causé par cette destruction à la somme de 15.927.000. Frs. C.F.A., à solliciter de la Chambre Administrative de la Cour Suprême l'annulation pour détournement de pouvoir de l'arrêté incriminé et l'allocation par l'Etat de 50.000.000. Frs. de dommages-intérêts.

L'Etat s'oppose sans succès aux prétentions du sieur Albert ONO NGAFOR car, estime le Tribunal de céans, " la décision attaquée a été prise par ledit Préfet non pour des motifs de maintien de l'ordre ou de la sécurité publique, mais pour un motif déguisé visant à donner satisfaction à un tiers dans l'arbitrage d'un litige foncier, au détriment du requérant ". C'est donc en toute logique que la Chambre Administrative a condamné l'Etat du Cameroun à lui payer la somme de 12.000.000. Frs C.F.A. à titre de dommages-intérêts, en réparation du préjudice subi.

Ayant ainsi perdu la cause, l'Etat interjette appel contre le jugement du 14 Juin 1984; lequel, par ailleurs, ne satisfait pas totalement le requérant. Certes, il a obtenu l'annulation de l'arrêté lui faisant grief; mais il avait demandé 50.000.000. Frs de dommages-intérêts, toutes causes de préjudice confondues, et il n'en a reçu que 12.000.000. Frs. Ce motif est suffisant à ses yeux pour justifier qu'il soit fait appel incident du jugement susvisé. C'est sur ces deux recours joints en raison de leur connexité que l'Assemblée Plénière statuant en matière administrative a eu à se prononcer.

Une question importante tranchée par l'Assemblée Plénière, mais que l'on ne peut que signaler brièvement dans le cadre limité de cette étude, est celle de la validité des appels formés, comme dans le cas d'espèce, au Greffe d'une juridiction autre que celui de la Cour Suprême<sup>6</sup>.

Cette solution heureuse constitue un correctif à l'extrême centralisation de la juridiction administrative, car elle permet au requérant qui réside hors de Yaoundé, siège de la Cour Suprême, de pouvoir interjeter appel au lieu où il se trouve et de réaliser ainsi des économies de moyens financiers. Ce qui est salutaire dans un pays où la population est en majorité nécessiteuse, surtout en ces temps de récession économique.

Au-delà de cet effort louable d'adaptation par voie jurisprudentielle des règles de recevabilité du recours en appel au contexte national, cet arrêt est remarquable, au moins à deux titres :

Il est d'abord et surtout une des manifestations récentes du désir du juge administratif de venir au secours des justiciables.

Jusqu'alors, en effet, le juge se montrait très restrictif dans l'admission du détournement de pouvoir, reconnu comme étant " particulièrement difficile à prouver, puisque c'est une abstraction qu'il faut démontrer ( ) dans la réalisation effective des intentions présumées de l'auteur " <sup>7</sup> de l'acte. Comme la preuve du détournement de pouvoir est rarement rapportée de façon directe par l'aveu de l'autorité administrative ou par la confidence qu'elle ferait de ses intentions, l'Assemblée Plénière, conformément à la solution dégagée par la Chambre Administrative, a innové en admettant une preuve indirecte (**1<sup>ère</sup> Partie**).

Cet arrêt mérite ensuite d'attirer l'attention en ce qu'il fournit un cas typique d'application du principe de la réparation intégrale du préjudice causé par un acte entaché de détournement de pouvoir (**2<sup>ème</sup> Partie**).

---

<sup>6</sup> La question à résoudre était d'autant plus importante que l'article 28 alinéa 1 de la loi n°75/17 du 8 Décembre 1975 fixant la procédure devant la Cour Suprême statuant en matière administrative précise simplement que la déclaration d'appel est faite au Greffe de la Cour Suprême. Or, Celle de l'Etat a été relevée par l'intermédiaire de son représentant le 14 Août 1985 au Greffe du Tribunal de Première instance de Ngaoundéré.

**PREMIERE PARTIE : L'ELARGISSEMENT DES MOYENS DE PREUVE RETENUS**  
**PAR LE JUGE POUR ETABLIR LE DETOURNEMENT DE POUVOIR.**

Le détournement de pouvoir apparaissait en fait délicat à soulever pour être retenu expressément comme cause d'annulation d'une décision administrative. Le juge semblait exiger une administration de la preuve plus rigoureuse que celle des autres illégalités, puisque le détournement de pouvoir, intrinsèquement, " se situe non pas dans le domaine concret des faits, mais dans celui très abstrait des mobiles, des intentions, des buts " <sup>9</sup>.

Or, la notion d'intention est par définition " peu apparente " <sup>10</sup>, empreinte de subjectivité et d'une dimension psychologique telle que le travail du juge devient ici minutieux <sup>11</sup> (A).

En s'appuyant donc sur un ensemble de présomptions, et non plus seulement sur les pièces du dossier, pour établir le détournement de pouvoir, cet arrêt marque une étape importante dans l'élargissement des moyens de preuve de cette voie de recours (B).

**A/ LES ALLEGATIONS DU REQUERANT DEVAIENT IMPERATIVEMENT  
 TROUVER DANS SON DOSSIER UN COMMENCEMENT DE PREUVE DU  
 DETOURNEMENT DE POUVOIR**

L'analyse de la jurisprudence antérieure est révélatrice des réticences du juge à annuler une décision administrative pour détournement de pouvoir en présence d'une simple probabilité. Le requérant ne devait pas se borner à de simples prétentions. Il devait en principe apporter,

<sup>7</sup> GROS Manuel, " *Fonctions manifestes et latentes du détournement de pouvoir* ", R.D.P., 1997 (2), pp. 1237-1253, spécialement p.1244.

<sup>8</sup> C'est par son caractère subjectif que le but déterminant ou mobile de l'acte se différencie de ses motifs. Ceux-ci sont les antécédents objectifs qui ont précédé l'accomplissement de l'acte et l'ont provoqué, alors que le but est la représentation dans l'esprit de l'auteur d'un certain résultat à atteindre. Sur la distinction entre le but en vertu duquel l'administration a agi et le motif qui a déterminé son acte, voir notamment DE LAUBADERE (A), VENEZIA (J.C.), GAUDEMÉT (Y), *Traité de droit administratif*, Tome 1, 15ème édition, Paris, L.G.D.J., 1999, p. 580. et CHAPUS (R), *Droit administratif général*, 12ème édition, Paris, Montchrestien, 1998, p. 964.

<sup>9</sup> LEMASURIER Jeanne, " *La preuve dans le détournement de pouvoir* ", R.D.P., 1959, Janvier-Février 1959, pp. 36-66, notamment p. 39.

<sup>10</sup> AUBY (J.M.) et DRAGO (R), *Traité des recours en matière administrative*, Paris, Litec, 1992, p. 530.

<sup>11</sup> LEMASURIER (J), " *La preuve dans le détournement de pouvoir* ", préc., p. 43.

dans les pièces de son dossier, des éléments de preuve du détournement de pouvoir, car celui-ci, selon le juge, ne se présumait pas.

La formule habituellement employée par la juridiction administrative était celle de l'arrêt n°120 du 8 Décembre 1970, BILAE Jean contre Etat du Cameroun Oriental 12: " Considérant que, dans le cas de l'espèce, le demandeur qui se borne ànier les faits qui lui sont reprochés ne rapporte pas la preuve et n'offre pas de la rapporter du détournement de pouvoir commis par l'administration " 13.

L'expression " ne rapporte pas la preuve et n'offre pas de la rapporter " était une formule de rejet par laquelle le juge refusait non seulement de reconnaître le détournement de pouvoir, mais encore d'examiner la prétention du recourant et de procéder à l'instruction de la requête qui lui semblait dénuée de tout fondement.

Rares sont toutefois les décisions qui contiennent en elles-mêmes l'aveu du but illicite poursuivi, car très souvent celui-ci se trouve plus ou moins habilement dissimulé par l'autorité administrative. Une décision comme celle rendue le 8 Juin 1971 dans l'affaire FOUDA MBALLA Maurice contre Etat fédéré du Cameroun Oriental 14 apparaissait ainsi comme une curiosité. Le juge de l'espèce avait annulé pour détournement de pouvoir un acte administratif prononçant une expropriation pour un motif autre que l'utilité publique.

---

<sup>12</sup> C.F.J./ C.A.Y., arrêt du 8 Décembre 1970, BILAE Jean contre Etat du Cameroun Oriental, in MBOME François, *Recueil de commentaires d'arrêts en droit administratif camerounais*, Polycopié, Yaoundé, Mai 1982, pp. 50-57.

<sup>13</sup> Le juge a rappelé avec vigueur cette formule dans l'arrêt n°5/A du 31 Mars 1971, BABA YOUSOUFA contre Etat fédéré du Cameroun Oriental : " Que pas davantage BABA YOUSOUFA n'a rapporté la preuve du but autre que les intérêts du service poursuivi par les arrêtés litigieux d'où serait résulté un détournement de pouvoir lui portant préjudice ".

<sup>14</sup> C.S./ C.A.Y., arrêt n° 160 du 8 Juin 1971, FOUDA MBALLA Maurice contre Etat fédéré du Cameroun Oriental, in MBOUYOM ( F.X. ), *Recueil des Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative de la Cour Suprême du Cameroun, 1970-1975*, Yaoundé, Ed. KENKOSSON, 1975, pp. 329-334.

Cette sévérité conduisait pratiquement le juge à n'admettre le détournement de pourvoir que dans l'intérêt financier<sup>15</sup> et en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. En revanche, dans les autres cas, le moyen de détournement de pouvoir était paralysé, faute pour les requérants d'être à même d'en établir la preuve.

C'est sans doute pourquoi le juge, cédant à l'air du temps, n'a pas voulu se figer dans une position intransigeante et absolutiste. Aussi en est-il venu à déduire l'existence du but illégal de l'acte de tout un faisceau d'indices.

**B/ LE DETOURNEMENT DE POUVOIR PEUT DESORMAIS RESULTER  
D'ALLEGATIONS DU REQUERANT NON CONTREDITES PAR  
L'ADMINISTRATION**

L'Assemblée Plénière a consacré, à côté de l'examen passif des pièces du dossier, la formule de la présomption de détournement de pouvoir dans laquelle la charge de la preuve est renversée. Elle a admis que les faits allégués par l'auteur du pourvoi doivent être regardés comme établis lorsque l'administration oublie ou néglige de contredire le requérant. Ainsi, devant le silence de l'administration, le doute profite désormais au requérant.

Dès lors, on comprend mieux pourquoi la Cour, après avoir " noté que l'Etat du Cameroun n'a pas contesté les affirmations de Maître MUNA ( ) selon lesquelles ( ) l'action des autorités administratives de Mankon était encore manifestement illégal parce qu'il s'agissait d'une tenue de palabre pour l'établissement d'un titre foncier au profit de M. NGAFOR ", en est venu à conclure qu' " une telle attitude de l'Etat du Cameroun ne fait que confirmer son acquiescement des affirmations de Maître MUNA ".

En déduisant l'existence du but illégal de l'arrêté incriminé des suppositions vraisemblables ou encore d'un faisceau de présomptions, considérées à juste titre comme " des

---

<sup>15</sup> Ainsi que l'illustre l'arrêt n°40 rendu le 27 Septembre 1950 par le Conseil du Contentieux Administratif dans l'affaire opposant le Sieur DECAUP au Territoire du Cameroun : "*Considérant que, ayant un caractère réglementaire, la circulaire du 20 Juin 1946 aurait dû, pour être opposable à toute personne, être publiée; mais que le défaut de publication est sans effet sur la validité intrinsèque d'un acte qui est par ailleurs daté et signé; considérant qu'ainsi le département de la France d'Outre-mer a détourné son pouvoir d'interpréter le silence étonnant et sans doute volontaire d'un décret en l'utilisant à des fins purement financière*".

actions volontaires de l'esprit qui tiennent pour assuré ce qui est tout au plus probable " 16, le juge de l'espèce a innové, faisant ainsi montre d'une attitude très libérale dans l'élargissement des modes de preuve du détournement de pouvoir.

Si, sur ce point, l'Assemblée Plénière partage l'appréciation de la Chambre Administrative, elle raisonne différemment en ce qui concerne l'étendue de la réparation du préjudice causé par l'acte fautif de l'administration.

## **DEUXIEME PARTIE : LA REPARATION INTEGRALE DU PREJUDICE CAUSE PAR UN ACTE ENTACHE DE DETOURNEMENT DE POUVOIR**

Pour que soit engagée la responsabilité de l'administration, le requérant doit établir qu'il a subi un préjudice. Ce dernier est considéré comme étant " la traduction individualisée du dommage " 17 et " la mesure de la réparation à assurer " 18. Le préjudice apparaît " fondamentalement comme une injustice que le juge s'efforce de reconnaître et de corriger en accordant une réparation, destinée non à l'effacer mais à en compenser les effets " 19. Son exigence est liée à ce qu'est la responsabilité administrative : une responsabilité réparatrice comme la responsabilité civile et non sanctionnatrice comme les responsabilités pénale et disciplinaire 20.

Cette exigence est satisfaite en l'espèce. L'Assemblée Plénière de la Cour Suprême reconnaît en effet que le sieur Albert ONO NGAFOR a subi un préjudice du fait de la destruction de son Collège. Dès lors s'imposait à elle le principe de la réparation par l'administration du préjudice résultant de sa faute.

La Haute Assemblée, qui intervient ici comme juge de plein contentieux et non plus comme juge de l'excès de pouvoir, a reproché à la Chambre Administrative de s'être montrée

<sup>16</sup> F. GENY, *Science et technique*, Tome III, p. 265, cité par LEMASURIER Jeanne, " *La preuve dans le détournement de pouvoir* ", article précité, p. 62.

<sup>17</sup> POIROT-MAZERES Isabelle, " *La notion de préjudice en droit administratif français* ", R.D.P. 1997 (1), Mars-Avril 1997, pp. 519-566, notamment p. 523.

<sup>18</sup> CHAPUS (R), *Droit administratif général*, 12ème édition, Paris, Montchrestien, 1998, p. 1137.

<sup>19</sup> POIROT-MAZERES Isabelle, " *La notion de préjudice en droit administratif français* ", article précité, p. 522.

<sup>20</sup> CHAPUS (R), *Droit administratif général*, op. cit. p. 1137.

très parcimonieuse dans l'évaluation de l'indemnité. Aussi a-t-elle reconnu que l'indemnité allouée doit couvrir l'intégralité du préjudice effectivement subi (**A**), tout en apportant des limites à l'étendue de cette réparation (**B**).

#### **A/ LA REAFFIRMATION DU PRINCIPE DE LA REPARATION INTEGRALE DU PREJUDICE SUBI**

La Chambre Administrative avait fixé à 12.000.000. Frs le montant de la réparation due au requérant, alors que ce dernier le chiffrait à 50.000.000. Frs, toutes causes de préjudice confondues.

L'Assemblée Plénière n'a pas suivi sur ce point l'appréciation des premiers juges. Elle a estimé que l'Etat, pour n'avoir pas apporté la moindre critique à l'encontre du rapport d'expertise établi par le " Buban Ngu Design Group " qui évaluait le préjudice résultant de l'acte de destruction à 15.927.000. Frs, l'a implicitement accepté.

Appliquant sa doctrine selon laquelle, s'agissant de l'indemnité du dommage, "*c'est tout le dommage existant, mais seulement ce dommage, qui doit être couvert*", la Haute Assemblée a considéré ledit rapport d'expertise comme étant le reflet de la réalité.

C'est pourquoi elle a infirmé partiellement le jugement en cause en dédommager intégralement le sieur Albert ONO NGAFOR du préjudice matériel par lui subi et en lui allouant la somme correspondant à celle fixée par l'expert; somme représentant, selon ses propres termes, " la valeur réelle dudit préjudice ".

On comprend alors qu'en l'espèce le requérant ait reproché à la Chambre Administrative d'avoir statué "*infra petita*". D'autant que le montant de la réparation accordée par les premiers juges ne couvrait même pas la somme fixée par l'expert, celui-ci s'élevant à 12.000.000. Frs contre 15.927.000. Frs décidés par le juge administratif supérieur.

Au demeurant, cette solution s'inscrit dans le droit fil d'une jurisprudence constante qui reconnaît que l'indemnité accordée à la victime doit couvrir intégralement toutes les conséquences matérielles de l'acte administratif fautif<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Cf. notamment : C.S./ C.A., jugement du 31 Mars 1979, ATANGANA ELOUNDOU Cyprien c/ Etat du Cameroun; C.S./ C.A., jugement du 30 Juin 1982, METOU Josué c/ Etat du Cameroun.

Il est simplement regrettable que le juge de l'espèce n'ait pas admis le même principe, qu'il a assorti de limites, s'agissant du préjudice moral subi par le requérant, afin d'en tirer toutes les conséquences au plan du montant effectif et total de la réparation.

## B/ LES LIMITES DE L'ETENDUE DE LA REPARATION

Le dernier intérêt de cet arrêt est d'avoir précisé les limites de l'étendue de la réparation du préjudice subi.

Le juge administratif ne peut en effet prononcer de condamnation supérieure à l'indemnité réclamée. Il y a là non seulement le souci d'économiser les deniers publics comme on l'a vivement affirmé <sup>22</sup>, mais aussi et surtout l'application du principe selon lequel le juge ne peut statuer "*ultra petita*".

Cette règle générale de procédure, qui s'impose au juge administratif, signifie simplement qu'"aucune juridiction ne peut trancher des questions dont elle n'est pas saisie ou accorder à une partie plus que celle-ci ne demandait"<sup>23</sup>.

En outre, le juge ne doit pas réparer partiellement le préjudice. Comme le souligne l'Assemblée Plénière, la somme de 12.000.000.frs allouée par les premiers juges à la victime est inférieure à la valeur du préjudice réellement subi par ce dernier. Elle n'est pas intégrale et lui occasionne une perte.

C'est pourquoi elle conclut à juste titre que "les dommages-intérêts ne doivent ni dépasser ni être inférieurs à la valeur du préjudice subi par la victime".

\*\*\*\*\*

En déduisant l'existence du détournement de pouvoir des insinuations plausibles ou d'un faisceau de présomptions, cet arrêt s'inscrit dans la ligne d'une série de décisions qui, depuis 1990, ont pour objet de redonner au principe de la légalité et au contrôle juridictionnel qu'il

---

<sup>22</sup> NLEP (R.G), *L'administration publique camerounaise : contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, L.G.D.J., 1986, p. 350.

<sup>23</sup> AUBY (J.M.), "L'*ultra petita* dans la procédure contentieuse administrative", *Mélanges Waline*, Paris, L.G.D.J., 1974, p. 267.

implique un rôle essentiel dans la défense des droits des citoyens face à la puissance publique  
24. En cela, il marque une étape significative dans l'affirmation progressive de l'Etat de droit au Cameroun.

---

<sup>24</sup> Voir en ce sens, KEUTCHA TCHAPNGA (C), " *Note sous Cour Suprême du Cameroun, Chambre Administrative, Jugement n°38 du 30 Mars 1995, NYAM Charles contre Etat du Cameroun* ", in *Juridis Périodique* n°37, Janvier-Février-Mars 1999, pp. 14-20.